

Windenergieanlagen und Freiraumschutz - rechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung von Windenergieanlagen

Köck, Wolfgang; Bovet, Jana

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Köck, W., & Bovet, J. (2009). Windenergieanlagen und Freiraumschutz - rechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung von Windenergieanlagen. In S. Siedentop, & M. Egermann (Hrsg.), *Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung: Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven* (S. 172-190). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-354103>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wolfgang Köck, Jana Bovet

Windenergieanlagen und Freiraumschutz - Rechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung von Windenergieanlagen

S. 172 bis 190

Aus:

Stefan Siedentop, Markus Egermann (Hrsg.)

Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung

Bilanz, aktuelle Herausforderungen
und methodisch-instrumentelle Perspektiven

Arbeitsmaterial der ARL 349

Hannover 2009

Wolfgang Köck, Jana Bovet

Windenergieanlagen und Freiraumschutz¹ – Rechtliche Anforderungen an die räumliche Steuerung von Windenergieanlagen

Gliederung

- 1 Einführende Problemskizze
- 2 Der Rechtsrahmen für die räumliche Steuerung der Errichtung von Windenergieanlagen
 - 2.1 Auf dem Weg zu einer Fachplanung der Windenergie
 - 2.2 Überörtliche Steuerung durch Raumordnungsplanung
 - 2.2.1 Gesetzliche Planungspflichten
 - 2.2.2 Raumordnerische Steuerungsinstrumente
 - 2.2.3 Rechtliche Anforderungen an die räumliche Konzentration der Windenergieerzeugung
 - 2.3 Lokale Steuerung durch Flächennutzungsplanung
 - 2.4 Räumliche Steuerungsmöglichkeiten im Genehmigungsverfahren
- 3 Die raumplanerische Steuerung der Windenergie in ausgewählten Beispielen
 - 3.1 Landesplanung in Sachsen
 - 3.1.1 Landesplanungsgesetz
 - 3.1.2 Landesentwicklungsplan Sachsen vom (LEP 2003)
 - 3.1.3 Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien
 - 3.2 Landesplanung in Sachsen-Anhalt
 - 3.2.1 Landesplanungsgesetz Sachsen-Anhalt
 - 3.2.2 Landesentwicklungsplan für Sachsen-Anhalt 1999 (LEP Sachsen Anhalt 1999)
 - 3.2.3 Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (REP)
 - 3.3 Landesplanung in Baden-Württemberg

¹ Der Text basiert auf Untersuchungen, die im Rahmen des Projekts "Nachhaltige Landnutzung im Spannungsfeld umweltpolitisch konfligierender Zielsetzungen am Beispiel der Windenergiegewinnung – FlächEN" (FKZ 01UN0601A) im BMBF-Förderschwerpunkt „Wirtschaftswissenschaften für Nachhaltigkeit“ und im Rahmen der Mitarbeit in der ARL-Arbeitsgruppe „Freiraumschutz“ durchgeführt worden sind. Eine gekürzte Fassung dieses Textes ist in der Zeitschrift Natur und Recht (NuR) 2008, 529-534 erschienen.

3.3.1 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg

3.3.2 Landesentwicklungsplan (2002)

3.3.3 Regionalplan Südlicher Oberrhein

4 Fazit

Literatur

1 Einführende Problemskizze

Eine Politik der nachhaltigen Entwicklung muss sich den Herausforderungen stellen, die aus der Endlichkeit fossiler Energieträger und – drängender noch – den Klimafolgen fossiler Energieerzeugung erwachsen. Der Gesetzgeber hat auf diese Herausforderungen reagiert, indem er u. a. ein – auch international beachtetes – Programm zur Förderung Erneuerbarer Energien aufgelegt und zunächst in einem Stromeinspeisevergütungsgesetz (1991) und beginnend mit dem Jahre 2000 in einem Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG) verankert hat. In diesem Gesetz sind die bereits durch das Stromeinspeisevergütungsgesetz geschaffenen Instrumente einer Abnahme- und Einspeisevergütungsgarantie kontinuierlich verbessert und verfeinert worden. Planungsrechtlich flankiert worden sind die Bemühungen um erneuerbare Energien u. a. durch eine Privilegierung von Bauvorhaben, „die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dienen“ (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB).²

Die insbesondere durch das EEG geschaffenen Rahmenbedingungen waren so attraktiv, dass sich der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttostromverbrauch von 6,3 % im Jahre 2000 auf 11,5 % im Jahre 2006 erhöht hat (BMU 2007: 10). Im Jahr 2008 ist im Rahmen des jüngst verabschiedeten „Integrierten Energie- und Klimaprogramms der Bundesregierung“ eine weitere Novellierung des EEG vorgenommen worden (Schumacher 2008: 125). Das neue EEG ist am 01.01.2009 in Kraft getreten. Ziel des Gesetzes ist es, „den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung bis zum Jahre 2020 auf 25-30 % zu erhöhen und danach kontinuierlich zu steigern“ (BMU 2007: 10).

Mehr als 40 % der Stromerzeugung durch erneuerbare Energien (5 % des Bruttostromverbrauchs) entfällt gegenwärtig auf die Windenergie, die damit innerhalb der erneuerbaren Energieträger in Deutschland den mit Abstand größten Beitrag leistet (BMU 2007: 10): Bis Ende 2007 waren ca. 19.400 Windenergieanlagen (WEA) mit einer Gesamtleistung von 22.000 MW installiert.³ Dieses Wachstum ist klimaschutz- und energiepolitisch zu Recht als Erfolg gewertet worden, hat aber andererseits erhebliche Konflikte mit dem Immissions-, Natur- und Freiraumschutz hervorgerufen. Hierbei dürften die aus der Errichtung von WEA resultierenden unmittelbaren ökologischen Eingriffe insgesamt noch als gut vertretbar zu bewerten sein, weil durch zwingende Vorschriften sichergestellt ist, dass naturschutzfachlich besonders wertvolle Gebiete von WEA freigehalten werden, der eigentliche Bodenverbrauch nur gering ist⁴ und auch die Auswirkungen auf Vögel und andere Wildtiere außerhalb von Schutzzonen – bezo-

² Eingeführt durch die sog. Windenergienovelle des BauGB v. 30.7.1996, BGBl. I, S. 1189.

³ <http://www.wind-energie.de/de/statistiken/>.

⁴ So weist das BMU darauf hin, dass die Bodenversiegelung durch WEA mit einem Anteil von 0,03-0,06 % an der versiegelten Fläche in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle spielt. (BMU 2006: 22).

gen auf die Population am Standort – sich zumeist als unerheblich erwiesen haben⁵. Wesentlich gravierender erscheint demgegenüber der „Freiraumverbrauch“, weil die Errichtung von WEA im Wesentlichen im Außenbereich stattfindet und insbesondere in den 90er Jahren wenig räumlich konzentriert, sondern sehr verstreut erfolgt ist.⁶ Rechnet man zum „Freiraumverbrauch“ auch die „Entwertung von Landschaftserlebnis und Naturgenuss“ (so Ritter 2005: 316) durch WEA hinzu, sind die Auswirkungen auf Umwelt und Landschaft durchaus erheblich, wobei zu bemerken ist, dass nicht zuletzt auch die Erfordernisse des Immissionsschutzes (Abwehr schädlicher Umwelteinwirkungen, die etwa aus Schattenwurf, Reflexion, Lärm und Eiswauf resultieren) (Hornmann 2006) dazu beigetragen haben, die Errichtung von WEA in den Außenbereich zu verlagern (Wustlich 2007: 21).⁷

Insbesondere die aus dem Immissionsschutz und der Landschaftspflege resultierenden Anforderungen an die Errichtung von WEA haben ein Bedürfnis nach raumplanerischer Steuerung der Windenergienutzung erzeugt, dem der Bundesgesetzgeber zwischenzeitlich u. a. dadurch nachgekommen ist, dass er in sein Raumordnungsgesetz explizit die raumplanerische Kategorie der Raumordnungsgebiete mit besonderer Funktion aufgenommen⁸ und darüber hinaus die örtlichen und überörtlichen Planungsträger in die Lage versetzt hat, über die lokalen Flächennutzungspläne bzw. die überörtlichen Raumordnungspläne Eignungsflächen für besondere Vorhaben mit Ausschlusswirkung für andere Flächen auszuweisen (sog. Planungsvorbehalt, § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB). In der Folgezeit haben die verantwortlichen örtlichen und überörtlichen Planungsträger in beachtlichem Maße von ihren Planungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht und durch lokale Flächennutzungspläne bzw. durch die Festlegung von Zielen der Raumordnung in den Landesraumordnungsplänen die Standortmöglichkeiten für die Errichtung von WEA erheblich restringiert (Klinski et. al. 2007: 9).

Politik und Windenergiebranche gehen trotz der zwischenzeitlichen räumlichen Restriktionen für die Nutzung der Windenergie auch in Zukunft noch von einer erheblichen Zuwachsrate aus (BMU 2006: 6), sehen die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten in Deutschland aber stärker im Offshore-Bereich sowie im „Repowering“ des Anlagenbestandes, also der Ersetzung älterer kleinerer WEA durch moderne leistungsstärkere Anlagen. Für die landseitige Windenergie bietet das Repowering Chancen, mit weniger WEA die angestrebten Energiemengen zu erzeugen und damit zugleich Flächen und Freiraum schonend die nationalen Windenergieziele zu erreichen. Repowering wird wegen der Erfordernisse des Immissionsschutzes vielerorts aber nicht an den Altstandorten möglich sein (Maslaton, Kupke 2005), sondern setzt planerische Entscheidungen voraus. Repowering kann allerdings an der existierenden Streulage von WEA zunächst einmal nichts ändern, weil jede genehmigte WEA an ihrem Standort Bestandsschutz genießt und das „Wegplanen“ genehmigter Anlagen durch Widerruf der Genehmigungsentscheidung nur gegen Entschädigung möglich ist (§ 49 Abs. 6 VwVfG).

Die nachstehende Untersuchung befasst sich mit den rechtlichen Anforderungen, die an die raumbezogene planerische Steuerung der Windenergie gerichtet werden, um die

⁵ BMU 2006: 23 ff. mit Verweis auf einschlägige naturschutzfachliche Studien. Mit Blick auf die besonders geschützten Arten, deren Schutzstatus europäisch abgesichert ist, wird man nach der Reform des Bundesnaturschutzgesetzes aber bei der Ausweisung von „Windenergiegebieten“ künftig sehr genau hinschauen haben (siehe auch unten bei Fn. 27).

⁶ In der Fachliteratur sprechen einzelne Autoren gar von der für Deutschland „größten Landschaftszerstörung aller Zeiten“ (Quambusch 2003: 635).

⁷ Siehe zum Zusammenhang von Flächeninanspruchnahme und immissionsschutzrechtlichem Trennungsgebot (§ 50 BImSchG) näher: Köck, Hofmann 2007: 42 f.

⁸ Hier insbesondere das Eignungsgebiet – § 7 Abs. 4 Nr. 3 ROG – als raumordnerisches Korrektiv für das Privilegierungsmodell des § 35 Abs. 1 BauGB; Koitek 2005: 53; Spiecker 2001: 673.

Windenergieerzeugung räumlich zu konzentrieren, und hat ihren Schwerpunkt in der Analyse des Planungsvorbehaltes des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB im Verhältnis zur überörtlichen Steuerung durch Raumordnungsplanung (2.2) und zur lokalen Steuerung durch Flächennutzungsplanung (2.3). Nach einer Befassung mit unterschiedlichen regionalplanerischen Praxisbeispielen (3.) werden in einem abschließenden Fazit einige Schlussfolgerungen für die Raumplanung mit Blick auf die Windenergienutzung zusammengetragen (4.).

2 Der Rechtsrahmen für die räumliche Steuerung der Errichtung von Windenergieanlagen

2.1 Auf dem Weg zu einer Fachplanung der Windenergie

Betrachtet man die historische Entwicklung raumbezogener Planungen in Deutschland, so standen am Anfang zunächst Fachplanungen, die mit zunehmender Einwirkung auf den Gesamtraum systematisch verbunden und rechtlich überformt worden sind (Wahl 1999: 621; Köck 2008: Rn. 70). Gesamtplanungen, wie die Raumordnungsplanung, sind somit das Produkt eines entwickelten räumlichen Planungssystems. Diese Entwicklung hat aber nicht dazu geführt, raumbedeutsame Fachplanungen aufzugeben und durch Gesamtplanungen zu ersetzen (Köck 2008: Rn. 40). Fachplanungen sind vielmehr notwendig geblieben, um die sektoralen Ansprüche an den Raum zu formulieren, damit im Rahmen der Gesamtplanung dann die Koordinierung und bei konfligierenden Nutzungsoptionen auch ein angemessener Ausgleich hergestellt werden konnte.

Die jüngsten Entwicklungen weisen darüber hinaus gar auf eine Wiedererstarkung der Fachplanung hin, weil der skizzierte Umgang mit Fachplanungen mittlerweile immer weniger das Planungsgeschehen prägt und die Gesamtplanung gegenüber sektoralen Planungen, projektorientierten Planungen und gesetzgeberischen Konzeptentscheidungen zwischenzeitlich faktisch und auch normativ an Bedeutung verloren hat. Die Gründe dafür liegen allerdings nicht nur in der Komplexitätsreduktion, die fachbezogene bzw. projektbezogene Planungen (strategische Planungen) gegenüber Gesamtplanungen auszeichnet, und in normativen Vorentscheidungen des Planungsgesetzgebers (§ 5 ROG), sondern neben institutionellen Schwächen der überörtlichen räumlichen Gesamtplanung (Fürst, Ritter 1993; Fürst 2000: 9) insbesondere auch in Durchgriffen des (europäischen) Gesetzesrechts. Exemplarisch für die Stärkung der sektoralen Planungen durch europäische Rechtsetzung sei hier nur auf die wasserwirtschaftliche Planung und die Naturschutzplanung in der Gestalt der Errichtung des kohärenten europäischen Netzes „Natura 2000“ verwiesen, „deren Integration immer weniger durch die Regionalplanung noch gesteuert werden kann“ (Fürst 2000: 12, 19). Für die europäisierte wasserwirtschaftliche Fachplanung hat der deutsche Gesetzgeber immerhin noch die Kopplung an die Ziele der Raumordnung festgelegt (§ 36 Abs. 1 S. 2 WHG); die europäische Fachplanung des kohärenten ökologischen Netzes „Natura 2000“ muss demgegenüber nicht einmal mehr Ziele der Raumordnung beachten.

Für die Windenergieerzeugung ist bisher keine eigenständige räumliche Fachplanung entwickelt worden. Die Windenergieplanung vollzieht sich vielmehr einerseits als eine (noch nicht konkret raumbezogene) staatsleitende (politische) Planung in der Form von Konzepten und Programmen⁹ und andererseits als integraler Bestandteil der räumlichen Gesamtplanung. Innerhalb der räumlichen Gesamtplanung ist die Windenergieplanung – anders als beispielsweise die Braunkohleplanung in Sachsen (§ 4 Abs. 4 SächsLPlG)

⁹ Siehe zur Einordnung der politischen Planung und der Konzeptplanung in die Typologie der Planung: Köck 2008: Rn. 38 ff. und 81 ff.

– zwar noch nicht zu einem gesetzlich explizit geregelten sachlichen Teilplan geronnen, es ist aber zu beobachten, dass auf der Ebene der Landesplanung, insbesondere der Regionalplanung, zunehmend von den allgemeinen Möglichkeiten Gebrauch gemacht wird, sachliche Teilpläne aufzustellen (§ 7 Abs. 1 S. 2 ROG). So ist in der Vergangenheit eine Reihe von Regionalplänen allein unter dem Gesichtspunkt der Windenergieerzeugung geändert worden.¹⁰ Demgemäß wird man insgesamt zu konstatieren haben, dass unter dem Dach der Gesamtplanung Schritte auf dem Weg zu einer Fachplanung der Windenergie unternommen worden sind, dass es aber an einer länderübergreifenden fachlichen Gesamtabstimmung noch fehlt.

2.2 Überörtliche Steuerung durch Raumordnungsplanung

Das für die Zwecke einer überörtlichen räumlichen Steuerung der Windenergieerzeugung an Land wichtigste Steuerungsinstrument ist die Raumordnungsplanung der Länder, die durch Landesentwicklungspläne und Regionalpläne erfolgt und wesentlich durch das (auch nach der Föderalismusreform noch fortgeltende) Rahmenrecht des Bundes geprägt ist (Art. 125b GG).

2.2.1 Gesetzliche Planungspflichten

Durch das Raumordnungsgesetz des Bundes werden die Länder zur Aufstellung von Raumordnungsplänen verpflichtet (§ 7 Abs. 1 S. 1 ROG). Gemäß § 7 Abs. 3 S. 1 ROG sollen die Raumordnungspläne „auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts enthalten, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können“. Das Gesetz spricht in diesem Zusammenhang beispielhaft von den „Darstellungen in Fachplänen des Verkehrsrechts sowie des Wasser- und Immissionsschutzrechts“, sowie von den raumbedeutsamen Erfordernissen, die in anderen Fachplänen (Landschaftsplanung, forstliche Rahmenplanung, Abfallwirtschaftsplanung usw.) ihren Niederschlag gefunden haben (§ 7 Abs. 3 S. 2 ROG). Eine umfassende raumordnerische Planungspflicht für die Windenergie dürfte sich aus dieser Norm aber nicht ableiten lassen, da es eine eigenständige Fachplanung der Windenergieerzeugung gegenwärtig nicht gibt (Abschnitt 2.1).

Somit bleibt den Trägern der Landesplanung die Windenergieplanung freigestellt. Sie sind bundesrechtlich dazu nicht verpflichtet, und auch viele Landesplanungsgesetze enthalten (noch) keine entsprechende Planungsverpflichtung.¹¹ Will man aber eine räumlich umfassende Steuerung der Windenergieerzeugung sicherstellen, erscheint es angesichts der baurechtlichen Privilegierung der Windenergieanlagen notwendig, die zuständigen Planungsbehörden dazu zu verpflichten, im Interesse einer möglichst flächenschonenden Verwirklichung der Windenergieziele eine räumliche Planung der Windenergie vorzunehmen. Dies kann auf Bundesebene wie – soweit noch nicht geschehen – auf Landesebene erfolgen. Die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für die Raumordnung eröffnet dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit, eine Planungspflicht für die Länder in das ROG aufzunehmen. Wegen der Länderbefugnis

¹⁰ Z. B.: SächsOVG, NK-Urt. v. 25.10.2006 – 1 D 3/03, ZNER 2007, 226; SächsOVG, NK-Urt. v. 7.4.2005 – 1 D 2/03, SächsVBl. 2005, 225, 232; OVG Magdeburg, Urt. v. 11.11.2004 – 2 K 144/01, ZNER 2004, 370; VGH BW, Urt. v. 6.11.2006 – 3 S 2115/04, NuR 2007, 210.

¹¹ Explizite Planungspflichten für die Windenergie sind in § 11 Abs. 3 LPIG Bad.-Württ., § 6 Abs. 3 LPIG S-A und in § 8 Abs. 2 LPIG M-V verankert. Daneben gibt es landesgesetzliche Planungspflichten, die sich auch auf die Windenergie anwenden lassen, siehe z. B. § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 3 SächsLPIG.

zur Abweichung (Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG), müssen die Länder einen solchen Gesetzesbefehl aber nicht mehr gelten lassen, sondern dürfen abweichende Regelungen treffen.¹²

2.2.2 Raumordnerische Steuerungsinstrumente

Wollen die auf der jeweiligen Ebene der Landesplanung zuständigen Institutionen die zukünftige Errichtung von WEA räumlich steuern, stellt das Raumordnungsrecht verschiedene Steuerungsinstrumente zur Verfügung. Insbesondere ist der Plangeber befugt, Festlegungen in der Gestalt von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zu treffen. Dabei kann sich der Plangeber der Festlegungsmöglichkeiten gemäß § 7 Abs. 4 ROG bedienen und für die Windenergie Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete, Eignungsgebiete oder Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festlegen, soweit das Landesrecht diese Gebietstypen kennt.¹³

Ziele der Raumordnung

Ziele der Raumordnung sind gem. § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Demgemäß sind sie von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 4 Abs. 1 ROG),¹⁴ und sie binden mit Blick auf Bauvorhaben im Außenbereich auch Private (§ 35 Abs. 3 S. 2 BauGB i. V. m. § 4 Abs. 5 ROG)¹⁵. Festlegungen in der Form eines Grundsatzes der Raumordnung sind demgegenüber bei Entscheidungen über die Zulassung von WEA lediglich zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 2 ROG), stellen also keine zwingende Vorgabe dar.

Die Qualifizierung einer planerischen Festlegung als Ziel der Raumordnung hängt allerdings nicht von der Bezeichnung durch den Plangeber ab, sondern von der Erfüllung materieller Voraussetzungen. Insbesondere muss der Plangeber eine überörtliche und überfachliche gesamtplanerische Interessenabwägung und Konfliktklärung vorgenommen haben,¹⁶ die den Anforderungen des Abwägungsgebotes genügt, also Letztentscheidungscharakter hat (Koch, Hendler 2004: § 3 Rn. 22), und auch vor dem Hintergrund lokaler Planungsbefugnisse (Planungsautonomie der Gemeinden – Art. 28 Abs. 2 GG) Bestand hat, also als „überörtliches Interesse von höherem Gewicht“¹⁷ anzuerkennen ist. Festlegungen, die die Voraussetzungen nicht erfüllen, sind keine Ziele der Raumordnung.

Die Bindungswirkung der Ziele tritt grundsätzlich erst ein, wenn der entsprechende Plan in Kraft getreten ist. Für den Zeitraum, in dem die Ziele aufgestellt werden, hat das Bundesverwaltungsgericht¹⁸ aber entschieden, dass sie als nicht benannte öffentliche

¹² Ob die Abweichungsbefugnis umfassend ist, wie es der Wortlaut der Kompetenznorm suggeriert, ist umstritten; siehe etwa einerseits Spannowsky 2007 und Ritter 2006, die für eine übergreifende Raumordnung des Bundes auf eine ausschließliche Bundeskompetenz kraft Natur der Sache erkennen. Die Gegenposition wird von Schmitz, Müller 2007: 460 und von Erbguth 2008: 51 vertreten, die die Föderalismusreform als eine umfassende Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen für die Raumordnung verstehen und weder nach Wortlaut noch nach Systematik einen Anhalt für Begrenzungen der Abweichungsrechte erkennen können. Da es eine Bundesraumordnung für die Windenergie nicht gibt, ist von einem umfassenden Abweichungsrecht auszugehen (siehe dazu grundsätzlich auch Köck/Bovet 2008).

¹³ Dies ist mittlerweile in den meisten Bundesländern der Fall (vgl. dazu näher Ostkamp 2006: 159 ff.; siehe auch Spannowsky: § 7, Rn. 101).

¹⁴ Siehe aber auch die Sonderregelung für bestimmte Bundesmaßnahmen in § 5 ROG.

¹⁵ Siehe dazu auch BVerwG, Urt. v. 13.3.2003 – 4 C 4/02, BVerwGE 118, 33, 43 = NVwZ 2003, 738, 740

¹⁶ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 20.8.1992 – 4 NB 20/91, BVerwGE 90, 329, 333.

¹⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.6.1987 – 2 BvR 826/83, BVerfGE 76, 107 – Wilhelmshaven.

¹⁸ BVerwG, Urt. v. 27.1.2005 – 4 C 5/04, NVwZ 2005, 578; VG Stuttgart, Urt. v. 12.5.2005 – 6 K 333/04; OVG Magdeburg, Beschl. v. 17.11.2006 – 2 L 278/03.

Belange i. S. d. § 35 Abs. 3 BauGB auch im Rahmen des § 35 Abs. 1 BauGB von rechtlicher Bedeutung sein können. Im Übrigen stellen die Landesplanungsgesetze ein Sicherungsinstrumentarium zur Verfügung (Köck 2008: Rn. 54), um schon in der Phase der Aufstellung oder Änderung von Plänen raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen zeitlich befristet untersagen zu können¹⁹.

Gebietliche Festlegungsmöglichkeiten (§ 7 Abs. 4 ROG)

Das Rahmenrecht des Bundes kennt vier unterschiedliche Gebietstypen, derer sich der Plangeber bedienen kann, um eine räumliche Nutzung oder Maßnahme festzulegen:

- Das *Vorranggebiet* ist für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen und schließt andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet aus, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind (§ 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 ROG).
- Das *Vorbehaltsgebiet* misst bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht bei (§ 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 ROG).
- Das *Eignungsgebiet* ist für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden (§ 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 ROG).
- In der Kombination eines *Vorranggebietes mit der Wirkung eines Eignungsgebietes* kann einer raumbedeutsamen Nutzung ein Vorrang gegenüber anderer Nutzung in einem Gebiet eingeräumt werden und zugleich eine Ausschlusswirkung für diese Nutzung an anderen Stellen im Planungsraum erzielt werden (nach § 7 Abs. 4 S. 2 ROG).

Will der Plangeber sicherstellen, dass sich die Windenergieerzeugung in einem bestimmten Raum konzentriert, scheidet die Festlegung eines Vorbehaltsgebietes von vorn herein aus, weil dieser Festlegung kein Zielcharakter zukommt. Die Festlegung eines Vorbehaltsgebietes ist gerade keine Letztentscheidung im Sinne der Anforderungen, die an Ziele der Raumordnung zu richten sind. Demgegenüber haben Festlegungen als Vorranggebiete zwar eine innergebietliche Zielwirkung, da sie die vorrangige Nutzung als unüberwindbare Letztentscheidung qualifizieren. Es fehlt ihnen aber an einer außergebietlichen Ausschlusswirkung in dem Sinne, dass diese vorrangige Nutzung im weiteren Plangebiet ausgeschlossen ist. Genau diese Wirkung haben Eignungsgebiete. Ihnen kommt also außergebietlich die Wirkung eines Zieles der Raumordnung zu (Runkel 1997: 277; Grotefels 2000: 380; Spiecker 2001: 678; Koitek 2005: 53; Ostkamp 2006: 168 ff.). Ob eine Festlegung als Eignungsgebiet demgegenüber auch innergebietlich gewährleisten kann, dass sich die Windenergie gegen andere Nutzungen durchsetzt, und damit Zielcharakter hat, ist umstritten (siehe die ausführliche Darstellung des Streitstandes bei Ostkamp 2006: 168 ff.). Auf diese rechtliche Unsicherheit kann der Plangeber dadurch reagieren, dass er gemäß § 7 Abs. 4 S. 2 ROG Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festlegt.

Will der Plangeber die Windenergieerzeugung räumlich konzentrieren und dabei sicherstellen, dass ausschließlich in den Konzentrationsräumen und nirgends sonst die Errichtung von WEA statthaft ist, hat er Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen. Zielwirkung hat eine solche Festlegung aber nur dann, wenn sie sich innergebietlich wie außergebietlich als Letztentscheidung auf der Grundlage

¹⁹ Siehe dazu nur die rahmenrechtliche Vorgabe des § 12 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

einer abschließenden Abwägung am Maßstab des planungsrechtlichen Abwägungsgebotes qualifizieren lässt²⁰ (siehe oben). Was dies für die räumliche Planung der Windenergieerzeugung beinhaltet, wird im Folgenden näher untersucht.

2.2.3 Rechtliche Anforderungen an die räumliche Konzentration der Windenergieerzeugung

Die Privilegierung der Errichtung von Windenergieanlagen im Außenbereich (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) wird begrenzt durch den sog. Planungsvorbehalt²¹ des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB. Gemäß dieser Norm stehen „öffentliche Belange einem Vorhaben (...) in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.“

Durch höchstrichterliche Rechtsprechung ist mittlerweile geklärt, dass „der Planungsvorbehalt gebietsbezogene Festlegungen des Plangebers über die Konzentration von Windenergieanlagen an bestimmten Standorten voraussetzt, durch die zugleich ein Ausschluss der Anlagen an anderer Stelle im Plangebiet angestrebt und festgeschrieben wird“²². Das Bundesverwaltungsgericht führt dazu in seinem Grundsatzurteil vom 13. März 2003 aus:

„Die negative und die positive Komponente der festgelegten Konzentrationszonen bedingen einander. Der Ausschluss der Anlagen auf Teilen des Plangebiets lässt sich nach der Wertung des Gesetzgebers nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Dem Plan muss daher ein schlüssiges gesamt-räumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebotes gerecht wird. (...) Eine gezielte (rein negative) ‚Verhinderungsplanung‘ ist dem Plangeber (...) verwehrt. Er muss die Entscheidung des Gesetzgebers, Windenergieanlagen im Außenbereich zu privilegieren (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB), beachten und für die Windenergienutzung im Plangebiet in substantieller Weise Raum schaffen“.

Schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept

Ein schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept für die Windenergienutzung verlangt, dass sowohl die Erwägungen, die zur Ausweisung eines Positivstandortes führen, als auch die Gründe, die den (restlichen) Planungsraum für Windenergieanlagen ausschließen, die Entscheidung tragen können. In der Planungspraxis sind unterschiedliche Kriteriengerüste für den Auswahlprozess entwickelt worden. Beispielhaft sei an dieser Stelle auf den Auswahlprozess eines Trägers der Regionalplanung in Baden-Württemberg verwiesen, den der VGH Baden-Württemberg nicht beanstandet hat.²³

„Die in Frage kommenden Standorte ermittelte (der Plangeber) mittels eines Suchlaufes, bei dem zunächst in sechs Schritten die Flächen ausgeschieden wurden, die für eine Windenergieerzeugung nicht in Frage kamen. Als erstes wurden Flächen anhand gesetzlicher und planerischer Tabukriterien ausgesondert. In einem zweiten Schritt erfolgte der Ausschluss von landschaftlich sensiblen Bereichen. Hierbei handelte es sich zum einen um ‚regionalprägende und identitätsstiftende Landschaftsformen mit hoher visueller Verletzbarkeit und hoher Fernwir-

²⁰ BVerwG (Fn. 15), S. 39 f.

²¹ BVerwG (Fn. 15), S. 37.

²² BVerwG (Fn. 15), S. 37.

²³ VGH BW, Urt. v. 9.6.2005 – 3 S 1545/04, ZUR 2006, 152, 157.

kung' und zum anderen um ‚große unzerschnittene Räume mit hoher Eignung für die landschaftsgebundene, stille Erholung'. Als drittes wurden Flächen mit einer jährlichen mittleren Windgeschwindigkeit von weniger als 4,2 m/sec. in 50 m über Grund ausgeschlossen. In einem vierten Schritt wurde in den verbleibenden Räumen das Konfliktpotenzial mit Hilfe von Konfliktkriterien ermittelt. Dabei wurde eine höhere Konfliktschwelle akzeptiert, wenn die Windhöffigkeit mindestens 4,9 m/sec. betrug. Diese Flächen schieden bei einer Überlagerung von drei und mehr Konflikten bei der weiteren Standortsuche aus. Flächen mit einer niedrigeren Windhöffigkeit von 4,2-4,8 m/sec. wurden bereits ab zwei und mehr Konflikten ausgeklammert. In einem fünften Schritt erfolgte die Herausnahme von Suchräumen, die deutlich kleiner als 20 ha waren. Als letztes fand in einem sechsten Schritt eine Einzelfallbetrachtung der Suchräume sowie eine Abgrenzung der Vorranggebiete nach a) technischer und wirtschaftlicher Machbarkeit sowie b) Konfliktpotenzial (kleinräumige Konflikte, Landschaftsbild, Erholung, Betroffenheit von Ortslagen) statt.²⁴

Mit Blick auf das planerische Anliegen, den Freiraumschutz zu gewährleisten, dürfte insbesondere der zweite Schritt des genannten Suchprozesses von besonderem Interesse sein. Ausdrücklich stellt der VGH Baden-Württemberg in der erwähnten Entscheidung fest, dass „die Wahl dieses Kriteriums als Ausschlusskriterium im planerischen Ermessen (des Plangebers) (liegt) und nicht zu beanstanden (ist)“.²⁵

Ohnehin dürfen die Anforderungen an das Planungskonzept hinsichtlich der Untersuchungstiefe nicht überspannt werden, und die Tiefe der Abwägung muss nur dem regionalplanerischen Maßstab entsprechen.

Um einem Plan die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB zuerkennen zu können, muss dieser Plan seine planerischen Festlegungen als eine abschließende raumordnerische Entscheidung, also als Ziel der Raumordnung, für den Gesamttraum treffen. Werden z. B. nur einige Gebiete für Windenergieanlagen festgelegt sowie einzelne Ausschlussgebiete definiert, im Übrigen aber keine planerischen Entscheidungen getroffen (sog. Weiße Flächen),²⁶ kann insoweit auch keine Ausschlusswirkung eintreten. Für diese Weißen Flächen muss es daher bei der Privilegierung gem. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB bleiben.

Positivfestlegungen

Die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB tritt nur dann ein, wenn im Planungsraum für die Windenergienutzung Flächen festgelegt werden, auf denen sich diese Nutzung gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen kann. Dieser Anforderung kann der Plangeber durch Festlegung von Vorranggebieten nachkommen (siehe oben). Auch hier aber gilt, dass ein Vorranggebiet nur dann als Ziel der Raumordnung zu qualifizieren ist, wenn diese Nutzungszuweisung als abschließend abgewogen anerkannt werden kann. Die Positivausweisung darf demgemäß nicht lediglich eine „Alibifunktion“ haben, sondern die ausgewiesene Fläche muss für die Zwecke der Windenergie so geeignet sein, dass sie sich gegen andere Nutzungszwecke durchsetzt (Krautzberger 2007: § 35, Rn. 77). In diesem Zusammenhang wird nach der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes²⁷ infolge des EuGH-Urteils zur mangelhaften Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland insbesondere dem Artenschutz außerhalb von besonderen

²⁴ VGH BW (Fn. 23), S. 153.

²⁵ VGH BW (Fn. 23), S. 157.

²⁶ BVerwG, Beschl. v. 28.11.2005 – 4 B 66/05, ZUR 2006, 142, 143.

²⁷ BGBl. I 2007, S. 2873. Dazu näher Möckel 2008, 57.

Schutzgebieten eine größere Bedeutung zukommen, sodass der Plangeber diesbezüglich sorgfältige Ermittlungen anzustellen hat, um gewährleisten zu können, dass sich in den identifizierten Vorranggebieten die Windenergienutzung tatsächlich durchsetzen kann.²⁸

Eine „Alibifunktion“ hat eine positive Flächenausweisung auch dann, wenn der Plangeber weiß oder es doch absehbar ist, dass der Grundeigentümer die Fläche nicht für diesen Nutzungszweck zur Verfügung stellen wird.²⁹ Einem solchen Plan kann keine Ausschlusswirkung zukommen, weil seinem Vollzug unüberwindliche tatsächliche Hindernisse im Wege stehen.³⁰

Windenergienutzung in substanzieller Weise Raum verschaffen³¹

Mehrfach hat sich die Rechtsprechung mit der Frage beschäftigen müssen, wann denn der gesetzgeberischen Wertung des § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB Genüge getan und der Windenergienutzung in substanzieller Weise Raum verschafft worden ist. Reicht ein Vorranggebiet aus, müssen es zwei, drei, zehn oder zwanzig sein?

Die Rechtsprechung betont in diesem Zusammenhang, dass sich die Grenze zur unzulässigen „Negativplanung“ nicht abstrakt bestimmen lässt, sondern nur auf der Grundlage „der tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum“.³² Klargestellt worden ist aber auch, dass eine unzulässige Negativplanung nicht zwangsläufig schon dann vorliegt, wenn die Festlegung von Konzentrationszonen zu einer Kontingentierung der Anlagenstandorte führt und die Nutzung von WEA im gesamten Außenbereich einzelner Gemeinden ausgeschlossen wird.³³ In mehreren Entscheidungen zur Rechtmäßigkeit von Regionalplänen haben Gerichte die Ausweisung von 0,1 bzw. 0,15 % des Planungsraumes als Fläche für die Windenergienutzung³⁴ noch nicht als (rechtlich unzulässige) „Verhinderungsplanung“ angesehen.³⁵ Das SächsOVG hat unlängst gar umgekehrt entschieden, dass die erforderliche substanzielle Möglichkeit zur Windenergienutzung gegeben ist, wenn der Anteil an der Gesamtfläche der Windenergieplangebiete 0,25 % beträgt.³⁶ Dieser Quote als solcher darf aber keine besondere Bedeutung zugemessen werden, weil sich – wie erwähnt – die Grenze zur Negativplanung nicht abstrakt bestimmen lässt. Unzweifelhaft ist es nicht erforderlich, dass der Plangeber sämtliche Flächen als Vorrangflächen ausweist, die nach objektiven Suchkriterien für die Windenergienutzung geeignet erscheinen.³⁷

2.3 Lokale Steuerung durch Flächennutzungsplanung

Der Planungsvorbehalt kann nicht nur durch überörtliche Pläne ausgelöst werden, sondern für den Gemeinderaum auch durch den lokalen Flächennutzungsplan (§ 35 Abs. 3 S. 3 1. Alt. BauGB). An sich dient die Flächennutzungsplanung lediglich der Vorbereitung der verbindlichen Bebauungsplanung (§ 1 Abs. 2 BauGB), in seiner Funktion als Steuerungsinstrument zur Schonung des Außenbereichs (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB) kann

²⁸ Vgl. dazu aus der jüngsten Rechtsprechung: OVG Münster, Urt. v. 13.12.2007 – 8 A 2810/04 ZUR 2008, 209; siehe auch VG Saarlouis, Urt. v. 19.9.2007 – 5 K 58/06, ZUR 2008, 271.

²⁹ Vgl. dazu BVerwG, Beschl. v. 16.3.2006 – 4 BN 38/05, ZfBR 2006, 468, 469.

³⁰ BVerwG (Fn. 29), S. 468 f.

³¹ BVerwG (Fn. 15), S. 33; BayVGh, Urt. v. 8.12.2003 – 20 N 2012/01, BayVBl. 2004, 272 = NuR 2004, 315.

³² BVerwG (Fn. 15), S. 47.

³³ BVerwG (Fn. 15), S. 33; BVerwG, Urt. v. 21.10.2004 – 4 C 2/04, BVerwGE 122, 109.

³⁴ Vgl. BVerwG (Fn. 26), S. 143. Siehe auch VGh BW (Fn. 23), S. 157.

³⁵ Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – 4 C 15/01, BVerwGE 117, 287; BVerwG (Fn. 15), S. 37; siehe aus der Literatur statt vieler Battis, Krautzberger, Lohr 2007: § 35, Rn. 77.

³⁶ SächsOVG (Fn. 10).

³⁷ Vgl. VGh BW (Fn. 23), S. 157; zuletzt: VGh BW (Fn. 10), S. 211; BVerwG (Fn. 15), S. 33.

dem Flächennutzungsplan aber Außenwirkung zukommen (Guckelberger 2006: 976 ff.; Köck 2008: Rn. 36). Hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen gilt das unter 2.2.3 Gesagte analog.

§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB gibt somit auch den Gemeinden ein wirksames Instrument an die Hand, um die Errichtung von Vorhaben im Außenbereich zu steuern. Der lokale Flächennutzungsplan tritt aber gegenüber dem überörtlichen Raumordnungsplan zurück, soweit schon auf der überörtlichen Planungsebene durch Ziele der Raumordnung räumliche Vorgaben gemacht worden sind (siehe oben 2.), weil die Gemeinden verpflichtet sind, ihre Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB).³⁸ Diese Anpassungspflicht ist gegenüber der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gerechtfertigt, wenn „überörtliches Interesse von höherem Gewicht“³⁹ die raumordnerischen Festlegungen erfordern.

2.4 Räumliche Steuerungsmöglichkeiten im Genehmigungsverfahren

Im abschließenden baurechtlichen bzw. immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren⁴⁰ kommt den zuständigen Behörden eine echte räumliche Steuerungsmöglichkeit nicht mehr zu. Der Antragsteller des WEA-Vorhabens entscheidet mit seinem Antrag über den Ort der Anlagenerrichtung. Über die Mindestabstände zur Wohnnachbarschaft, die aus den Anforderungen des Immissionsschutzes resultieren, wird mittels Immissionsschutzrecht lediglich indirekt auch auf den Ort der Anlagenerrichtung Einfluss genommen. Darüber hinaus können auch aus dem Vermeidungsgebot der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 19 Abs. 1 BNatSchG) im Einzelfall Anforderungen mit Blick auf die konkrete Ausrichtung eines Vorhabens am Standort erwachsen.

Da WEA baurechtlich privilegiert sind, besteht grundsätzlich auch kein Planungserfordernis. Dies ist nur dann anders, wenn WEA aufgrund ihrer Dimensionierung bodenrechtliche Spannungen auslösen können, die planerisch bewältigt werden müssen (Erfordernis der Bauleitplanung – § 1 Abs. 3 BauGB). Nur in diesem Falle geht der Genehmigungsentscheidung eine bauleitplanerische Standortentscheidung voraus.

Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Genehmigung des Vorhabens vor,⁴¹ hat die Behörde es zu gestatten. Ein Ermessen steht weder der Immissionsschutzbehörde noch der Baubehörde zu.

3 Die raumplanerische Steuerung der Windenergie in ausgewählten Beispielen

Die raumplanerische Steuerung der Windenergie wird in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt, was nicht allein auf verschiedenartige gesetzliche Steuerungsinstrumente zurückzuführen ist, sondern auch auf unterschiedliche Umsetzungen in den Raumordnungsplänen.

Im Folgenden werden die Herangehensweisen speziell zu dem Spannungsverhältnis Freiraumschutz – Windenergie in ausgewählten Regionalplänen aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Baden-Württemberg vorgestellt. In Sachsen ist die Besonderheit zu finden, dass es ein klimaschutzpolitisches Ziel für Windenergie gibt, das auf einen regionalplanerischen Flächenbedarf heruntergebrochen wird. In Sachsen-Anhalt und in Baden-

³⁸ Dazu grundlegend BVerwG (Fn. 16), S. 333.

³⁹ BVerfG (Fn. 17), S. 107.

⁴⁰ Bei Anlagen mit einer Gesamthöhe von mehr als 50 m ist eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erforderlich; vgl. Nr. 1.6. Spalte 2 des Anhangs zur 4. BImSchV.

⁴¹ Siehe zu den Anforderungen des Immissionsschutzrechts insbesondere Hornmann 2006 und Wustlich 2007: 21 f.

Württemberg sind regionalplanerische Festlegungen zur Windenergie mit Hilfe umfangreicher Konzepte erstellt und begleitet worden, sodass die Abschichtung gut dokumentiert wurde. In allen drei Ländern gibt es gerichtliche Entscheidungen zu den besprochenen Plänen, sodass die Herleitungen eine gewisse Rechtssicherheit haben.

3.1 Landesplanung in Sachsen

In Sachsen (Fläche: 18.416 km²) gibt es ca. 740 Windenergieanlagen.⁴²

3.1.1 Landesplanungsgesetz Sachsen

Das sächsische Landesplanungsgesetz⁴³ sieht vor, dass in Raumordnungsplänen Festlegungen zur Freiraumstruktur auch solche Bereiche ausweisen sollen, die für die Sicherung ausgewählter Funktionen und Nutzungen im Freiraum erforderlich sind.⁴⁴ Festlegungen zur Windenergie sind eine solche Nutzung des Freiraums. Als Instrument zur Sicherung dieser Freiraumnutzung werden Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete genutzt, wobei die Ausweisung von Eignungsgebieten in Sachsen nur in Verbindung mit der Ausweisung von Vorranggebieten zugunsten der betreffenden Nutzung erfolgen darf (§ 2 Abs. 2 S. 3 SächsLPlG). Diese Besonderheit des sächsischen Gesetzes gewährleistet, dass diese Festlegungen immer eine inner- und außergebietliche Zielwirkung haben (vgl. oben 2.2.2).

Eine enge Verschneidung der Regionalplanung mit den Belangen des Naturschutzes und des Freiraumschutzes wird auch dadurch erreicht, dass nach § 3 Abs. 1 S. 4 SächsLPlG das Landesentwicklungsprogramm die Funktion des Landschaftsprogramms übernimmt (Primärintegration).

3.1.2 Landesentwicklungsplan Sachsen vom (LEP 2003)

Der LEP 2003 legt keine Gebiete für Windenergie fest, sondern verweist diese Aufgabe an die Regionalplanung (Z 11.4). In der Begründung wird dazu ausgeführt, dass die kommunale Flächennutzungsplanung in den vergangenen Jahren ihrem Regelungsanspruch, was die Windenergieanlagen betrifft, nicht gerecht geworden sei, sodass es Aufgabe der Regionalplanung sein muss, für eine räumliche Konzentration der Windenergieanlagen zu sorgen. Zur Aufgabenerfüllung könnte sich die Regionalplanung der im Jahre 1998 bundesgesetzlich eingeführten Eignungsgebiete zunutze machen.

Grundlage für die Sicherung von Windenergieflächen müsse das sächsische Klimaschutzziel aus dem Jahr 2001 sein, das festlegt, bis zum Jahr 2010 5 % des Endenergieverbrauches aus erneuerbaren Energien und davon 25 % (das sind ca. 1.150 GWh/a) durch die Windenergie zu decken. Die Träger der Regionalplanung werden beauftragt, darauf hinzuwirken, dieses – auf das Kyoto-Protokoll zurückzuführende Ziel – umzusetzen.

3.1.3 Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien

Das Kapitel „Windenergie“ des Regionalplans Oberlausitz-Niederschlesien 2002 (Planungsgebiet: 4.496 km²) wird durch eine Teilfortschreibung vom März 2005 ergänzt.

⁴² Stand: 30.06.2007: Statistik DEWI: http://www.dewi.de/dewi/fileadmin/pdf/publications/Statistics%20Pressemitteilungen/30.06.07/slides_1hj2007_ws2006.pdf.

⁴³ Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPlG) = Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Landesplanungsrechts und zur Änderung der Sächsischen Bauordnung vom 14. Dezember 2001 (SächsGVBl. S. 716; 28. Dezember), rechtsbereinigt mit Stand vom 25. November 2007.

⁴⁴ § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 3 SächsLPlG.

Mitte 2007 wurde eine Gesamtfortschreibung des Regionalplans erstellt, die bis Januar 2008 zur Anhörung ausgelegt war.

Sowohl in der Teilfortschreibung als auch in der aktuellen Gesamtfortschreibung berechnet der Regionalplanungsträger, ob die für Windenergienutzung ausgewiesenen Flächen ausreichen, um dem landesplanerischen Mindestziel aus dem sächsischen Klimaschutzprogramm nachzukommen. Grundlage der Berechnung ist der Flächenanteil der Region Oberlausitz-Niederschlesien an der Gesamtfläche Sachsens, der sich auf 24,4 % beläuft. Damit ergibt sich für den Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien eine zu erbringende Leistung i. H. v. 280 GWh/a (24,4 % von 1.150 GWh/a).

Die von der Regionalplanung ausgewiesenen Vorrang- und Eignungsgebiete für die Nutzung von Windenergie belaufen sich auf ca. 1.050 ha. In der Teilfortschreibung von 2005 wird das landesplanerische Mindestziel erreicht, weil neben der Gesamtleistung der existierenden WEA die Prognose für die zu bauenden Anlagen auf eine Nabenhöhe von 60 m abgestellt hat.

In der Gesamtfortschreibung aus dem Jahr 2007 wird von 131 WEA *innerhalb* der Regionalplanungsgebiete ausgegangen, die im Jahresdurchschnitt ca. 320 GWh/a erzeugen werden. Die noch nicht belegten Flächen bieten in der Maximalvariante der Flächenverfügbarkeit (ca. 20 WEA je mit angenommenen 1,5 MW) zusätzliche Möglichkeiten für die Erzeugung von ca. 70 GWh/a. Allein diese Anlagen liefern einen Ertrag, der ca. 40 % über dem Mindestziel liegt. Somit können auch bestehende Unsicherheiten (z. B. realer Energieertrag geringer als Prognosewert, Unterschreitung der geschätzten Anlagenzahl) nicht dazu führen, dass das angestrebte Mindestziel unerreicht bleibt. Zusätzlich befanden sich im Mai 2007 weitere 52 WEA mit einer installierten Leistung von insgesamt ca. 69 MW *außerhalb* der ausgewiesenen Windnutzungsgebiete.

Der Abgleich der ausgewiesenen Flächen und der damit zu erreichenden Leistung wurde in einem Urteil des OVG Bautzen aus dem Jahr 2006⁴⁵ nicht beanstandet und auch nicht als restriktive Steuerung kritisiert. Diese Rückkopplung sei nicht mit einer Limitierung „nach oben“ verbunden und könne daher in die Abwägung mit einbezogen werden. Es stelle auch keinen Fehler dar, dass sich der Satzungsgeber auf den Flächenanteil eines Satzungsgebietes und nicht auf seinen Anteil an der Windhöflichkeit bezogen habe.

Weder in der Teilfortschreibung noch in der Gesamtfortschreibung wurde bei der Potenzialberechnung das Repowering berücksichtigt. Das Sächsische OVG⁴⁶ hatte bereits in seinem Urteil vom April 2005 zum Regionalplan Westsachsen festgestellt, dass der Plangeber auch nicht verpflichtet sei, das Interesse an der Windenergie in Konkurrenz mit gegenläufigen Belangen vorrangig zu fördern. Repowering gehöre zwar mit zu dem abwägungsrelevanten Material, aber der Plangeber sei nicht gehalten, zugunsten von Repowering Maßnahmen zu berücksichtigen, mit denen eine erhebliche Reduzierung der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und/oder der Immissionsbelastungen verbunden sei; zumal diese Folgen nicht zwangsläufig mit einem Umbau der Anlagen verbunden seien.

3.2 Landesplanung in Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt (Fläche: 20.446 km²) sind ca. 1.830 Windenergieanlagen mit einer Leistung von ca. 2.600 Megawatt installiert. Es ist damit – nach Niedersachsen und

⁴⁵ SächsOVG (Fn. 10), S. 227.

⁴⁶ SächsOVG (Fn. 10), S. 232.

Brandenburg – das Land mit der am höchsten installierten Windenergieleistung.⁴⁷ Es handelt sich dabei vorrangig um neue, moderne Anlagen.

3.2.1 Landesplanungsgesetz Sachsen-Anhalt

Nach dem Landesplanungsgesetz soll der Landesentwicklungsplan schutz- und nutzungsbezogenen Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur enthalten. Als Beispiele für die nutzungsbezogenen Festlegungen werden Wassergewinnung, Rohstoffgewinnung, Landwirtschaft, Tourismus und Erholung genannt (§ 4 Abs. 1 Nr. 2b LPIG). In den Regionalen Entwicklungsplänen soll eine räumliche Konkretisierung und Ergänzung dieser im LEP ausgewiesenen Festlegungen erfolgen, wobei dazu auch Windenergieanlagen gehören (§ 6 Abs. 3 Nr. 3 j LPIG).

3.2.2 Landesentwicklungsplan für Sachsen-Anhalt 1999 (LEP Sachsen-Anhalt 1999)

Obwohl das Landesplanungsgesetz Festlegungen für Windenergiegebiete als eine Aufgabe der Regionalplanung versteht, gibt es im LEP Sachsen-Anhalt eine ausführliche Zielfestlegung zur Festlegung von Eignungsgebieten zur Nutzung von Windenergie in den Regionalen Entwicklungsplänen (Punkt 3.5 a des LEP).

Dazu wird ein Katalog mit fünf Punkten aufgeführt, die bei der Festlegung von Eignungsgebieten für die Nutzung von Windenergie in die Abwägung einzubeziehen sind. Ein Grundsatz legt fest, dass im Interesse einer nachhaltigen Nutzung von vorhandenen und neu festzulegenden Wind-Eignungsgebieten auch das Ersetzen oder Erneuern bisheriger Windkraftanlagen mit dem Ziel einer Leistungskraftsteigerung (Repowering) zu prüfen sei. Interessant ist auch der Hinweis darauf, dass bei der Festlegung von Eignungsgebieten für die Nutzung von Windenergie vorhandene Konversionsflächen und Industriebrachen vorrangig zu prüfen sind.

In den landesplanerischen Ausführungen zur Energiepolitik (Z 4.10) wird die Thematik Windenergie nochmals unter dem Aspekt der Flächenproblematik aufgegriffen. So könne die staatliche Energiepolitik wegen der grundsätzlichen Flächenproblematik bei der Gewinnung von Energie nicht raumneutral agieren und müsse deshalb zwangsläufig das Aktionsfeld der Raumordnungspolitik tangieren. Ziel der Landespolitik sei die stärkere Nutzung von Windenergie.

Es wird ausgeführt, dass die Herangehensweise über das Instrument der Eignungsgebiete dazu dienen soll, sowohl den wirtschaftlichen Interessen zu entsprechen als auch ein ausreichendes Flächenangebot vorzuhalten. Für eine angemessene Nutzung der Windenergie sollen geeignete Gebiete für die Errichtung raumbedeutsamer Windkraftanlagen raumordnerisch gesichert werden. Dabei ist eine Konzentration in kleineren „Windparks“ einer Vielzahl von Einzelstandorten vorzuziehen.

3.2.3 Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (REP)

Der Regionale Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (Planungsgebiet: 3.627 km²) ist seit dem 24.12.2006 in Kraft. Die letzte Überarbeitung war Konsequenz aus dem Urteil des OVG Bautzen vom 11.11.2004, das die Festlegung der Windenergie-Eignungsgebiete im REP Halle für nichtig erklärte, weil eine Ermäch-

⁴⁷ http://www.wind-energie.de/fileadmin/dokumente/statistiken/WE%20Deutschland/D_2006_gesamt_BWE-DEWI.pdf

tigungsgrundlage für die Ausweisung von Eignungsgebieten zum Zeitpunkt der Plan-aufstellung fehlte und ein Abwägungsmangel vorlag⁴⁸.

Dieses Urteil war für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg ausschlaggebend, auch ihren – nach gleichem Muster erstellten Regionalplan – zu ergänzen. Dies geschah u. a. mit dem „Handlungskonzept Windenergie“ vom 08.08.2005, das von der Nutzung von Eignungsgebieten und Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten ausgeht. Da die meisten Eignungsgebiete für Windenergie des Entwurfs vom 27.02.2004 zugleich die Voraussetzungen für Vorranggebiete erfüllten, wurden diese im nächsten Planentwurf als Vorranggebiet ausgewiesen. Flächenmäßig gibt es jetzt doppelt so viel Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten wie Eignungsgebiete. Die Anzahl der Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten beträgt 12, die der Eignungsgebiete vier.

Das Gesamtkonzept zur Windenergienutzung wurde in drei Stufen erstellt und basiert auf einer Ausschlussmethode. Dazu wird prinzipiell aufgrund der technischen Entwicklung der Windenergieanlagen davon ausgegangen, dass im gesamten Planungsraum flächendeckend technisch nutzbares Windpotenzial vorhanden ist.

Entsprechend der Ausschlusskriterien wurden zunächst die Tabu-Bereiche aus den weiteren Betrachtungen ausgeschlossen. Als nächstes erfolgte die Pufferung der Schutzgüter im Rahmen einer einzelfallbezogenen Prüfung. Im letzten Verfahrensschritt wurde der gesamte Raum einer Überprüfung unterzogen. Es erfolgte der Ausschluss der Tabu- und Schutzpufferbereiche in der Gesamtregion. Die durch den Ausschluss entstandenen potenziell geeigneten Gebiete für die Nutzung der Windenergie wurden ebenfalls einer Einzelfallprüfung unterzogen.

Die Vorgabe des LEP, bei der Festlegung von Eignungsgebieten für die Nutzung von Windenergie vorhandene Konversionsflächen und Industriebrachen vorrangig zu prüfen, wurde im Handlungskonzept in einem Falle befolgt: Die Entscheidung zugunsten eines von zwei Eignungsgebieten wurde damit begründet, dass es sich um eine Nutzung von Konversionsflächen handele (Flughafengelände eines ehemaligen Militärflughafens). Damit würden keine Freiräume beansprucht, die aktuell der wirtschaftlichen Nutzung (Landwirtschaft) unterliegen, sondern die Flächen stünden weiterhin der Landwirtschaft zur Verfügung. Allerdings folgte die Regionalversammlung in ihrer Abwägungsentscheidung nicht dieser Empfehlung, sondern legte für beide Gebiete die Nutzung von Windenergie fest.⁴⁹

3.3 Landesplanung in Baden-Württemberg

Mitte des Jahres 2007 waren in Baden-Württemberg (Fläche: 35.752 km²) ca. 315 Windenergieanlagen installiert.⁵⁰

3.3.1 Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg

Gem. § 11 Abs. 3 Nr. 11 bwLPlG⁵¹ ist die Festlegung von Gebieten für die Nutzung von Windenergie eine Aufgabe des Regionalplans. Abs. 7 verlangt darüber hinaus, dass spe-

⁴⁸ OVG Magdeburg (Fn. 10), S. 370.

⁴⁹ Handlungskonzept Windkraftnutzung in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg vom 08.08.2005, S. 18.

⁵⁰ Stand: 30.06.2007: Statistik DEWI: http://www.dewi.de/dewi/fileadmin/pdf/publications/Statistics%20Pressemitteilungen/30.06.07/slides_1hj2007_ws2006.pdf.

⁵¹ (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003, geändert durch Gesetz vom 1. April 2004 (GBl. S. 177); Gesetz vom 1. Juli 2004 (GBl. S. 469), Art. 68, Gesetz vom 14. Dezember 2004 (GBl. S. 882), Art. 5, Gesetz vom 1. Dezember 2005 (GBl. S. 710), Art. 2.

ziell die Standorte für regionalbedeutsame Windkraftanlagen als Vorranggebiete und die übrigen Gebiete der Region entsprechend als Ausschlussgebiete, in denen regionalbedeutsame Windkraftanlagen nicht zulässig sind, festzulegen sind.⁵²

3.3.2 Landesentwicklungsplan (2002)

Es gilt der Landesentwicklungsplan aus dem Jahr 2002. Dieser beinhaltet eine Zielfestlegung, wonach zur Steuerung der Windkraftnutzung in den Regionalplänen Gebiete auszuweisen sind, in denen regionalbedeutsame Windkraftanlagen Vorrang vor entgegenstehenden Raumnutzungen haben, und Gebiete festzulegen sind, in denen regionalbedeutsame Windkraftanlagen unzulässig sind. Das Problem des Freiraumschutzes unter dem Aspekt der Windenergie wird nicht weiter angesprochen.

Allerdings setzt sich der Landesentwicklungsbericht von 2005 intensiv mit dem Themenkreis Flächeninanspruchnahme auseinander und das auch unter dem Aspekt der planungsrechtlichen Steuerung der Windkraftnutzung: Es sei notwendig, die Windkraftnutzung an besonders geeigneten Standorten zu bündeln und dafür andere, insbesondere landschaftsempfindliche Bereiche von derartigen Anlagen freizuhalten. Dieser Grundgedanke komme bereits in § 35 BauGB zum Ausdruck, der Windkraftanlagen im Außenbereich zwar generell privilegiert, zugleich aber zulässt, die Standorte für Windkraftanlagen und die Ausschlussgebiete planungsrechtlich auszuweisen (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2005: 242). Daher rät der Landesentwicklungsbericht, Vorranggebiete festzulegen und die übrigen Gebiete der Region von der Windkraftnutzung auszunehmen – was der gesetzlichen Vorgabe entspricht.

3.3.3 Regionalplan Südlicher Oberrhein

Der Regionalplan Südlicher Oberrhein (Planungsgebiet: 4.062 km²) ist aus dem Jahr 1995. Windenergie spielte damals noch keine Rolle. Zur Windenergie gibt es inzwischen aber eine detaillierte Planfortschreibung, die der gerichtlichen Überprüfung standgehalten hat⁵³. Darin werden 13 Vorranggebiete für Windenergieanlagen festgelegt – alle übrigen Bereiche gelten als Ausschlussgebiet.

Ausschlaggebend für die Fortschreibung war insbesondere das von der Landesregierung initiierte „Verdoppelungsziel“ zur Förderung regenerativer Energien. Danach soll der Anteil der erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2010 sowohl an der Stromerzeugung (Zielwert 12 %) wie beim Primärenergieeinsatz (Zielwert 4,8 %) in Baden-Württemberg verdoppelt werden (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2004: 5). Zur Zielerreichung setzt die Landesregierung jedoch nicht auf Windenergie, sondern sieht ihr größtes Potenzial bei der Nutzung von Wasserkraft und Abfällen (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2004, 48).

Zur Verwirklichung dieses Ziels kann der Regionalverband allerdings nur feststellen, dass es keinen allgemein gültigen – numerischen – Maßstab für die Bewertung des Flächenumfanges und damit des „substanziellen Planungsbeitrages“ besteht. Er führt eine kurze Rechnung durch, wobei unter Berücksichtigung bereits realisierter Anlagen die ausgewiesenen Vorranggebiete eine Mindesteignung für 40 Anlagen aufweisen. Die dort zu verwirklichende Nennleistung mit Anlagen, die in Dimension und Emissionsverhalten dem Referenztyp entsprechen, könne einen ausreichend substanziellen Beitrag zur Nutzung der Windenergie leisten (Regionalverband Südlicher Oberrhein 2006: 9).⁵⁴

⁵² Zur Vereinbarkeit dieser Normen s. VGH BW (Fn. 23), S. 152.

⁵³ VGH BW (Fn. 10), S. 210.

⁵⁴ Siehe dazu auch VGH BW (Fn. 10), S. 210.

4 Fazit

Der Gesetzgeber hat mit dem Planungsvorbehalt des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ein wirksames Korrektiv zur Privilegierung der Errichtung von WEA im Außenbereich geschaffen. Die rechtlichen Voraussetzungen zur Erzielung der Ausschlusswirkung sind mittlerweile durch mehrere höchstichterliche Entscheidungen geklärt, sodass insoweit Rechtssicherheit besteht. Will der Plangeber sicherstellen, dass die Windenergieerzeugung nur auf bestimmten Flächen und nirgendwo sonst im Plangebiet zulässig ist, muss er die identifizierten Konzentrationsflächen als Vorranggebiete für die Windenergieerzeugung mit der Wirkung von Eignungsgebieten ausweisen. Die angestrebte Ausschlusswirkung kann der Plangeber dabei nur dann erzielen, wenn seine Festlegung das Ergebnis eines gesamträumlichen Planungskonzepts ist, das deutlich zum Ausdruck bringt, welche Gründe zur Auswahl der Positivgebiete und zum Ausschluss der anderen Gebiete geführt haben. Dieser Vorgang muss den Anforderungen des Abwägungsgebotes genügen. Zudem muss auch im Ergebnis sichergestellt sein, dass sich die WEA in den festgelegten Vorranggebieten gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen werden und dass der Windenergienutzung insgesamt substanziell Raum verschafft wird. Das letzte Kriterium kann im Einzelfall auch schon dann erfüllt sein, wenn 0,1 % des Planungsraumes Vorrangflächen für die Windenergieerzeugung sind.

Der Planungsvorbehalt ist ein Angebot des Gesetzgebers an den Plangeber und keine Planungspflicht. In einer Reihe von Bundesländern sind der Landesplanung allerdings schon gesetzliche Vorgaben gemacht worden, die landesplanerischen Instrumente für die räumliche Steuerung der Windenergie zu nutzen. Auf der Ebene des Bundesrechts ist eine Planungsverpflichtung für die Landesplanung demgegenüber noch nicht vorgesehen.

Gegenwärtig ist es so, dass die Bundesländer selbst ihre politischen Ziele für die Windenergieerzeugung festlegen und dass die Suchkriterien für die Identifizierung geeigneter Flächen von Land zu Land (bzw. gar von Planungsraum zu Planungsraum) differieren. Ein nach bundeseinheitlichen Kriterien zu entwickelndes gesamträumliches Konzept für die Windenergienutzung könnte daher möglicherweise noch weitergehende flächenschonende Effekte hervorbringen, insbesondere dann, wenn einheitliche Standards für das Kriterium der Windhöffigkeit festgelegt würden. Eine solche Standardsetzung könnte durch die Bundesgesetzgebung erfolgen, stünde aber als Regelung der Raumordnung unter einem Abweichungsvorbehalt der Länder.

Angesichts der Flächennutzungskonflikte, die mit der Windenergieerzeugung (insbesondere an Land) einhergehen, muss die (politische) Planung des Ausbaus erneuerbarer Energien kontinuierlich aktualisiert werden. Die Umweltauswirkungen, insbesondere die Freiraumauswirkungen der Windenergieerzeugung, verpflichten die Staatsleitung dazu, die Entscheidung über den Energiemix innerhalb der erneuerbaren Energien auch unter dem Gesichtspunkt der Umweltschonung/Freiraumsicherung unter steter Kontrolle zu halten und bei besserer Erkenntnis die Entscheidung über den Mix nachzubessern.

Literatur

- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, H.-P. (2007): BauGB-Kommentar, 10. Aufl., München.
- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (2005): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder – Ergänzbare Kommentar, Stand Oktober 2005, Bielefeld.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2006): Themenpapier Windenergie, Stand September 2006;
www.erneuerbare-energien.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/themenpapier_wind.pdf.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2007): Erneuerbare Energien in Zahlen. Nationale und internationale Entwicklungen, Stand November 2007; www.erneuerbare-energien.de/files/erneuerbare_energien/downloads/application/pdf/broschuere_ee_zahlen.pdf
- Fürst, D.; Ritter, E.-H. (1993): Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, 2. Aufl., Düsseldorf.
- Fürst, D. (2000): Wandel der Regionalplanung im Wandel des Staates?, in: Fürst, D.; Müller, B. (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft, Dresden, S. 9-29.
- Grotefels, S. (2000): Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete in der Raumordnung (§ 7 Abs. 4 ROG), in: Erbguth, W. et. al. (Hrsg.): Planung, Festschrift für Werner Hoppe, München, S. 369-383.
- Guckelberger, A. (2006): Die veränderte Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung, in: DÖV, S. 973-981.
- Hornmann, G. (2006): Windkraft – Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung, in: NVwZ, S. 969-977.
- Erbguth, W. (2008): Die Föderalismusreform im Bereich Umwelt, insbesondere Raumordnung, in: Ipsen, J.; Stür, B. (Hrsg.): Europa im Wandel, Festschrift für Hans-Werner Rengeling, Köln, S. 35-56.
- Klinski, S.; Buchholz, H.; Schulte, M.; Rehfeldt, K. (2007): Entwicklung einer Umweltstrategie für die Windenergienutzung an Land und auf See, Endbericht (Forschungsauftrag UBA FKZ 203 41 144), Berlin.
- Koch, H.-J.; Hendler, R. (2004): Baurecht – Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Aufl., Stuttgart.
- Köck, W. (2008): Pläne, in: Hoffmann-Riem, W.; Schmidt-Aßmann, E.; Voßkuhle, A. (Hrsg.): Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, München, § 37.
- Köck, W.; Hofmann, E. (2007): Leistungsfähigkeit des Rechts der Bauleitplanung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, in: Köck, W.; Bovet, J.; Gawron, T.; Hofmann, E.; Möckel, S.: Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, UBA-Berichte 1/07, S. 11-56.
- Köck, W.; Bovet, J. (2008): Kompetenzrechtliche Aspekte der Einführung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte, in: Köck, W.; Bizer, K.; Siedentop, S.; Einig, K. (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte – Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht, Baden-Baden.
- Koitek, S. M. (2005): Windenergieanlagen in der Raumordnung, Frankfurt.
- Maslaton, M.; Kupke, D. (2005): Rechtliche Rahmenbedingungen des Repowerings von Windenergieanlagen, Leipzig.
- Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (1999; zul. geändert 2005): Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt, Magdeburg.
- Möckel, S. (2008): Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes zum europäischen Gebiets- und Artenschutz, in: ZUR, S. 57-64.
- Ostkamp, C. (2006): Planerische Steuerung von Windenergieanlagen. Zugleich ein Beitrag zu Inhalt und Folgen des bauplanerischen Darstellungsprivilegs, Hamburg.
- Quambusch, E. (2003): Die Zerstörung der Landschaft durch Windkraftanlagen, in: BauR, S. 635-646.
- Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2005): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Köthen.
- Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2005): Handlungskonzept Windkraftnutzung in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Köthen.
- Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (2005): Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien, Teilfortschreibung Windenergie 2005, Bautzen.
- Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (2007): Regionalplan Oberlausitz-Niederschlesien, I. Gesamtfortschreibung 2007, Bautzen.
- Regionalverband Südlicher Oberrhein (2006): Regionalplan Südlicher Oberrhein, Kapitel Windenergie.

- Ritter, E.-H. (2005): Freiraum, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover.
- Ritter, E.-H. (2006): Das uneingeschränkte Abweichungsrecht nach Art. 72 Abs. 3 GG, ARL-Mitteilungen 3/2006, Hannover.
- Runkel, P. (1997): Steuerung von Vorhaben der Windenergienutzung im Außenbereich durch Raumordnungspläne, in: DVBl., S. 275-281.
- Schmitz, H.; Müller, C. (2007): Das Raumordnungsrecht nach der Föderalismusreform. Berichte aus Forschung und Praxis, in: RuR, S. 456-466.
- Schumacher, H. (2008): Die Neufassung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes im Rahmen des Integrierten Energie- und Klimapakets, in: ZUR, S. 121-126.
- Spannowsky, W. (2007): Die Grenzen der Länderabweichungsbefugnis gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG im Bereich der Raumordnung, in: UPR, S. 41-53.
- Spiecker, M. (2001): Die raumordnerische Steuerung von Kiesabgrabungen durch Eignungsgebiete i. S. des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG, in: BayVBl., S. 673-681.
- Staatsministerium des Innern (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003, Dresden.
- Wahl, R. (1999): Europäisches Planungsrecht – Europäisierung des deutschen Planungsrechts, in: Grupp, K.; Ronellenfitsch, M.: Planung – Recht – Rechtsschutz, Festschrift für Willi Blümel, Berlin, S. 617-646.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002, Stuttgart.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2004): Energiebericht Baden-Württemberg 2004, Stuttgart.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2005): Landesentwicklungsbericht Baden-Württemberg 2005, Stuttgart.
- Wustlich, G. (2007): Das Recht der Windenergie im Wandel. Teil 1: Windenergie an Land, in: ZUR, S. 16-24.